ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA
VOL. XXX, 20 SECTIO G 1983

Instytut Administracji i Prawa Publicznego UMCS
Zakład Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji

Andrzej WRÓBEL

Grunty rolne jako dobro ogólnonarodowe

Сельскохозяйственные земли как общенародное достояние

Der Ackergrund als Volkseigentum

Szczególne znaczenie gruntów rolnych, jako podstawowego środka produkcji w rolnictwie, oraz doniosła ich rola w społeczeństwie uzasadniają traktowanie ziemi w specjalnych kategoriach polityczno-prawnych, tym bardziej że obok znaczenia ściśle gospodarczego odgrywa ona szczególną rolę polityczną w rozwoju społeczeństwa.[1] Od układu stosunków własnościowych w zakresie władania ziemią, a także od rozwiązania podstawowych problemów w sferze racjonalnego wykorzystania gruntów rolnych zależy bowiem w dużym stopniu — jak to określił K. Marks — przyszłość klasy robotniczej.[2] Znaczenie ziemi, jako podstawowego i niezastąpionego środka produkcji rolniczej, stanowi podstawę do podkreślenia jej szczególnej roli społeczno-gospodarczej i politycznej.[3] Grunty rolne rozpatrywane w kategoriach społecznych są zatem określonym dobrem ogółu, zaś rozpatrywane w kategoriach prawnych stanowią przedmiot określonych form własności.

Przez dłuższy czas podstawą określenia ziemi jako dobra ogólnonarodowego były głównie dyrektywy polityczne.[4] Stąd też wyłącznie ogólno-

[1] N. J. Krasnow, N. A. Sydoriew: *Normatiwnyje akty o ziemle*, Moskwa 1978, s. 3.

[2] K. Marks, F. Engels: *Soczinienija*, t. 18, s. 54.

[3] Już H. Kołłątaj pisał: „[...] ziemia jest istotą najtrwalszą [...] najbezpieczniejszym swego [tj. człowieka] wyżywienia i przyjemnego bytu.” *Porządek fizyczno-moralny oraz pomysły do dzieła Porządek fizyczno-moralny*, Warszawa 1955, s. 65.

[4] Zob. uchwała V Zjazdu PZPR, zamieszczona w zbiorze: *Podstawowe materiały i dokumenty V Zjazdu PZPR*, Warszawa 1968, s. 258.

narodowe względy społeczne, odzwierciedlone w dokumentach politycznych, nakazywały i uzasadniały regulację zasadniczych problemów związanych z produkcją rolną. Dyrektywy polityczne statuujące tę naczelną zasadę polityki gruntowej w powiązaniu z aktualnymi rozwiązaniami prawnymi w zakresie racjonalnego wykorzystania gruntów rolnych stanowiły podstawę do określenia wpływu państwa na sposób wykonywania rolniczej własności indywidualnej. Podkreślano w nich ogólnospołeczne znaczenie ziemi wykorzystywanej rolniczo i akcentowano potrzebę szczególnego jej traktowania niezależnie od form własności.[5] Zwracano zwłaszcza uwagę na potrzebę pełnego i maksymalnego wykorzystania gruntów rolnych dla wzrostu produkcji rolniczej. W związku z tym wskazywano na konieczność podjęcia do realizacji tego celu szeregu przedsięwzięć, wśród których wymieniano umocnienie ochrony gruntów rolnych.[6] Treść tych dyrektyw, statuowanych przez partię sprawującą przewodnią rolę w państwie, wywarła znaczący wpływ na rozwój ustawodawstwa. Prawnym wyrazem ich realizacji przez organy państwowe było uchwalenie przez Sejm PRL szeregu ustaw porządkujących gospodarkę gruntami rolnymi.[7]

Polityczne określenie ziemi jako dobra ogólnonarodowego, odzwierciedlone w treści ustawodawstwa gruntowego, stanowiło następnie prawnie wiążącą wytyczną działania dla organów administracji państwowej stosujących przepisy tego prawa.[8] Polityczna konstrukcja dobra ogólnonarodowego traktowana była w literaturze jako punkt wyjścia do prawnego określenia treści własności rolniczej w ogóle, a w ten sposób scharakteryzowania zmian w treści indywidualnej własności gruntowej.[9]

Omawiana konstrukcja może również stanowić punkt wyjścia do określenia zadań państwa w zakresie ochrony gruntów rolnych. Wynika to wprost z wytycznych Biura Politycznego KC PZPR i Prezydium NK ZSL z r. 1971, w świetle których realizacja dyrektywy uznającej grunty rolne za dobro ogólnonarodowe przejawia się we wszelkich przedsięwzięciach państwa, zarówno w sferze ochrony gruntów rolnych, jak również w sferze intensywnego ich wykorzystania. Wytyczne zalecają m. in. przygotowanie pod obrady Sejmu projektów nowelizacji ustaw o gospodarowaniu ziemią oraz aktów prawnych o ochronie użytków rolnych i leśnych. Usta-

[5] *Ibid.*, ss. 71—72.

[6] *Uchwała IX Plenum KC PZPR w sprawie dalszego rozwoju rolnictwa w latach 1967—1970*, Warszawa 1967, ss. 148—150.

[7] Np. ustawa z 24 I 1968 r. o przymusowym wykupie nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych (Dz. U. nr 3, poz. 14); ustawa z 24 I 1968 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. nr 3, poz. 13).

[8] Zob. M. Błażejczyk: *Zapobieganie ekstensywnemu użytkowaniu gruntów rolnych*, Warszawa 1971, ss. 105—106.

[9] *Ibid.*, s. 110.

lenia polityczne tej treści znalazły prawny wyraz w uchwalonych w tym samym roku ustawach, których przedmiotem jest racjonalizacja struktury i funkcjonowania gospodarki rolnej oraz ochrona i zagospodarowanie gruntów rolnych.[10]

Prawny charakter ziemi jako dobra ogólnonarodowego wyrażono *expressis verbis* dopiero w uchwale Sejmu PRL z 21 XI 1974 r. o dalszą poprawę wyżywienia narodu i rozwój rolnictwa.[11] Podkreśla się w niej znaczenie ziemi jako podstawowego środka produkcji rolniczej. Uchwała nakazuje racjonalne i intensywne wykorzystanie gruntów rolnych, z czym wiąże zakaz rozrzutnej gospodarki tymi gruntami i ograniczenie przekazywania ich na cele nierolnicze. W świetle uchwały, z prawnego określenia ziemi jako dobra ogólnonarodowego wypływają dwojakiego rodzaju działania organów państwowych — jedne z nich mają zmierzać do ochrony rolniczych zasobów gruntowych, drugie zaś — do zapobiegania ekstensywnemu użytkowaniu gruntów rolnych. Prawna dyrektywa zawarta w uchwale i nakazująca traktowanie gruntów rolnych jako dobra ogólnonarodowego nie ma charakteru ocennego czy tylko inspirującego.[12] Cytowana uchwała jako należąca do grupy uchwał Sejmu określających podstawowe kierunki działalności państwa, posiada prawnie wiążący charakter.[13] Ustala ona bowiem ogólnie lub szczegółowo reguły postępowania organów państwowych przy realizacji wspomnianej dyrektywy. Warto zwrócić uwagę, że w samej uchwale Sejm podkreślił wiążący charakter ustanowionego programu przez zobowiązanie Rady Ministrów do przedkładania Sejmowi rocznych informacji o jego realizacji oraz przez zobowiązanie właściwych komisji sejmowych do kontroli realizacji tego programu.

Polityczno-prawne określenie gruntów rolnych jako dobra ogólnonarodowego znalazło swe odzwierciedlenie w Konstytucji PRL. Artykuł 15 pkt 2, wprowadzony ustawą z 10 II 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej

---

[10] Np. ustawa z 26 X 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. nr 27, poz. 250), ustawa z 26 X 1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów (Dz. U. nr 27, poz. 249). Ustawy te, jak i wymienione w przypisie 7, zostały zastąpione nowymi ustawami z 26 III 1982 r.: o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. nr 11, poz. 79); o scalaniu gruntów (Dz. U. nr 11, poz. 80); o zmianie ustawy — kodeks cywilny oraz o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. nr 11, poz. 81).

[11] MP nr 39, poz. 230.

[12] O prawnym charakterze uchwał Sejmu zob. A. Bałaban: *Konstytucja, ustawa i uchwała jako formy działalności prawotwórczej Sejmu PRL, Studium poświęcone analizie konstrukcji prawnej aktów Sejmu*, Lublin 1978, s. 164 i n.; zob. także A. Gwiżdż: *Uchwały Sejmu określające podstawowe kierunki działalności państwa*, „Państwo i Prawo" 1976, z. 11, s. 16.

[13] A. Bałaban przyjmuje, że „[...] ustawa i uchwała jako akty pochodzące od tego samego organu i dotyczące spraw o zbliżonej doniosłości (choć oddziaływające w różny sposób) mają tę samą moc prawną." (*op. cit.*, s. 176).

Rzeczypospolitej Ludowej [14], stanowi, że „Polska Rzeczpospolita Ludowa w trosce o wyżywienie narodu [...] 2) dba o właściwe użytkowanie ziemi jako dobra ogólnonarodowego".

Z konstytucyjnego określenia ziemi jako dobra ogólnonarodowego płynie szereg konsekwencji związanych już z samym prawnym charakterem cytowanego przepisu. Należy on do grupy przepisów Konstytucji, które formułują zasady ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego państwa oraz cele i kierunki rozwoju państwa socjalistycznego. Postanowienia tego typu w zasadzie nie wyznaczają bezpośrednio zachowania się konkretnych adresatów.[15] Artykuł 15 pkt 2 nie stanowi zatem samoistnie podstawy prawnej dla konkretnych działań organów państwowych, ingerujących w wykonywanie rolniczej własności gruntowej w celu zapewnienia „właściwego użytkowania" gruntów będących przedmiotem tej własności. Może natomiast, podobnie jak i inne tego typu przepisy, kształtować treść prawa, służyć jego wykładni i stanowić kryterium konstytucyjności prawa.[16] W odniesieniu do art. 15 pkt 2 należy wyjaśnić, w jaki sposób determinuje on treść prawa. W związku z tym należy wskazać, że przyjęto pogląd, iż normy konstytucyjne wiążą ustawodawcę w sprawowaniu jego funkcji ustawodawstwa zwykłego.[17] Oznacza to, teoretycznie rzecz ujmując, że gdyby przedmiotu objętego zakresem pojęcia „właściwe użytkowanie ziemi" nie regulowała żadna ustawa lub czyniła to w sposób niepełny, wówczas ustawodawca byłby zobowiązany do określonych działań i zaniechań w odniesieniu do treści ustawodawstwa celem uzgodnienia go z art. 15 pkt 2.[18]

Odbiegając nieco od zasadniczego tematu rozważań, trzeba podkreślić, że obecna prawna regulacja racjonalnego wykorzystania tych gruntów jest rozproszona w szeregu aktach normatywnych i nie wyraża w sposób właściwy szczególnego charakteru przedmiotu własności rolniczej jako dobra ogólnonarodowego. Istnieje w związku z tym potrzeba jednolitego ustawowego uregulowania zasad użytkowania gruntów rolnych, niezależnie od form własności. Konstytucyjna konstrukcja ziemi jako dobra ogólnonarodowego dotyczy wszystkich form własności i to jej założenie powinno znaleźć prawny wyraz w ustawie określającej w sposób jednolity reguły właściwego użytkowania gruntów rolnych.

Z normą wyrażoną w art. 15 pkt 2 Konstytucji PRL wiąże się bezpo-

---

[14] Dz. U. nr 5, poz. 29.

[15] Zob. J. Trzciński: *Konstytucja jako akt prawotwórczy*, [w:] *Konstytucyjny model tworzenia prawa w PRL*, Red. K. Działocha, Wrocław 1981, s. 58.

[16] *Ibid.*, s. 69.

[17] Zob. A. Burda: *Niektóre zagadnienia treści i stosowania Konstytucji PRL*, „Studia Prawnicze" 1966, nr 13, s. 23.

[18] S. Rozmaryn: *Konstytucja jako ustawa zasadnicza w PRL*, Warszawa 1967, s. 159.

średnio szereg ustaw zabezpieczających racjonalne wykorzystywanie gruntów rolnych, do których zalicza się także ustawę o ochronie gruntów rolnych. Na tym tle ujawnia się znaczenie tej normy w akcie interpretacji dokonywanym przez organ stosujący prawo. Otóż wtedy, gdy taki organ odwołuje się, oprócz innych przepisów prawnych, również i do konstytucji, przepisy te będą przez nią determinowane, ponieważ rozumienie ich treści będzie zależne od tego, jak rozumie się treść postanowienia konstytucji, na które się powołano.[19] W naszym przypadku, gdy organ administracji państwowej, stosując przepisy art. 1, 5 i 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych na cele nierolnicze, powinien tak rozumieć ich treść, aby była ona zgodna z treścią art. 15 pkt 2 Konstytucji. Uwzględniając tezy sformułowane przez S. Rozmaryna [20], należałoby w tej mierze:

1) najpierw ustalić właściwą treść normy konstytucyjnej zawartej w art. 15 pkt 2;

2) następnie w procesie wykładni art. 1, 5 i 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych dać pierwszeństwo takim możliwym rozwiązaniom, które najlepiej tę normę realizują;

3) ustaloną w ten sposób normę stosować w praktyce, ponieważ jest ona „właściwym sensem" wymienionych artykułów ustawy o ochronie gruntów rolnych.

Powracając do problemu realizacji norm konstytucyjnych typu normy zawartej w art. 15 pkt 2 Konstytucji, zwanych także „zasadami prawnymi ustroju", należy stwierdzić, że jest ona specyficzna. Normy te realizują się nie tylko za pomocą ustaw zwykłych, lecz także poprzez rozwijanie ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego.[21] W takim razie realizacja tej normy polegałaby na takich przemianach społeczno-gospodarczych, które stwarzałyby korzystne warunki, a zatem umożliwiałyby „właściwe użytkowanie ziemi jako dobra ogólnonarodowego". Ocena, w jakim stopniu ten sposób realizacji normy został osiągnięty, byłaby utrudniona. W ostatecznym rachunku decydowałby chyba poziom zaspokojenia potrzeb ludności w zakresie wyżywienia w odniesieniu do aktualnej w danym okrese gospodarki gruntami rolnymi.

Powstaje w tym miejscu potrzeba wyjaśnienia, jaka jest treść konstytucyjnego określenia ziemi jako dobra ogólnonarodowego. Właściwe użytkowanie ziemi, według art. 15 pkt 2 Konstytucji, to użytkowanie zgodne ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem ziemi. Konstytucja, określając grunty rolne jako dobro ogólnonarodowe, wskazuje w ten sposób na ich przeznaczenie, jakim jest służenie celom produkcji rolnej z punktu widzenia potrzeb ogółu społeczeństwa. Treść analizowanej normy należa-

---

[19] T r z c i ń s k i: *op. cit.*, s. 99.
[20] R o z m a r y n: *op. cit.*, s. 303.
[21] T r z c i ń s k i: *op. cit.*, s. 87.

łoby odczytać w ten sposób, że uznanie ziemi za dobro ogólnonarodowe pociąga za sobą obowiązek najlepszego jej użytkowania i ochrony w dbałości o należyte wyżywienie ludności kraju.[22] Ogólne konstytucyjne określenie społeczno-gospodarczego przeznaczenia rolniczej własności gruntowej konkretyzują normy prawne zawarte w przepisach ustawodawstwa gruntowego, które jednocześnie nakładają na właścicieli prawne obowiązki korzystania z gruntów rolnych zgodnie z ich przeznaczeniem. Nie pozostaje to bez wpływu na treść zwłaszcza indywidualnej własności gruntowej, która dzięki temu staje wobec perspektywy dalszych przekształceń.[23] Z drugiej strony rozwija się ustawodawstwo ochronne, zmierzające do ograniczenia przekazywania gruntów rolnych na cele nierolnicze.[24] Oba nurty ustawodawstwa stanowią przejaw realizacji normy art. 15 pkt 2 Konstytucji i w jednakowym stopniu, co wcale nie oznacza, że w wystarczającym, uwypuklają szczególny walor ziemi jako środka produkcji niezbędnego do wyżywienia kraju.

Konieczne staje się ponadto wyjaśnienie relacji, jakie zachodzą między treścią art. 15 pkt 2 i art. 12 ust. 2 Konstytucji, gdzie stwierdzono: „Polska Rzeczpospolita Ludowa zapewnia ochronę i racjonalne kształtowanie środowiska naturalnego, stanowiącego dobro ogólnonarodowe." Należy w tym celu przede wszystkim ustalić zakres pojęcia „środowisko naturalne". Ze względu na brak jednoznacznego stanowiska doktryny prawa w tej mierze [25] należy przyjąć definicję tego pojęcia zawartą w art. 1 ust. 2 ustawy z 31 I 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska [26]. Według ustawy, która posługuje się zbliżonym pojęciem „środowisko", jest nim „[...] ogół elementów przyrodniczych, w szczególności powierzchnia ziemi łącznie z glebą, kopaliny, wody, powietrze atmosferyczne, świat roślinny i zwierzęcy, a także krajobraz, znajdujących się w stanie naturalnym, jak też przekształconych w wyniku działalności człowieka". Skoro „ziemia łącznie z glebą" jest częścią tak rozumianego środowiska, wówczas pozostaje do rozwiązania problem wzajemnego stosunku prawnej kwalifikacji obu tych kategorii jako dobra ogólnonarodowego. Konstytucja, określając środowis-

---

[22] Tak trafnie L. Jastrzębski: *Ochrona prawna przyrody i środowiska w PRL, Zagadnienia prawa administracyjnego*, Warszawa 1976, s. 164.

[23] Szczegółowe rozważania na ten temat zob. Błażejczyk: *op. cit.*, s. 83 i n.

[24] P. Czechowski, A. Stelmachowski: *Zasady prawa rolnego*, „Państwo i Prawo" 1979, z. 12, s. 34.

[25] Z obszernej literatury na ten temat zob. zwłaszcza L. Łustacz: *Podstawowe pojęcia z zakresu ochrony i kształtowania środowiska* [w:] *Ochrona środowiska, Refleksje prawne, ekonomiczne i socjologiczne*, Red. L. Łustacz, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1979, ss. 9—20; W. Brzeziński: *Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka*, Warszawa 1975, ss. 20—29.

[26] Dz. U. nr 3, poz. 6.

ko jako dobro ogólnonarodowe, nie nadaje tej kwalifikacji wszystkim jego komponentom z osobna. Oznacza to, że z mocy art. 12 ust. 2 Konstytucji nie staje się dobrem ogólnonarodowym ani „powierzchnia ziemi łącznie z glebą", ani kopaliny, ani wody itd. Dobrem ogólnonarodowym jest zatem środowisko jako pewna całość, a nie jego poszczególne elementy. Dobrem takim nie jest ponadto prosta suma tych elementów, lecz taki ich stan, w którym zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o ochronie środowiska „[...] istnieje równowaga we wzajemnym oddziaływaniu na określonym obszarze — człowieka, składników przyrody żywej i układu warunków siedliskowych tworzonych przez składniki przyrody nieożywionej." Zachowanie bądź przywrócenie tego stanu, tj. stanu równowagi przyrodniczej, jest zapewniane przez ochronę i racjonalne kształtowanie środowiska. Ochrona środowiska nie jest oczywiście jedynym celem. Podejmowane w ramach ochrony i kształtowania środowiska działania zmierzają, zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie środowiska, do „[...] zapewnienia współczesnemu i przyszłym pokoleniom korzystnych warunków życia oraz realizacji prawa do korzystania z zasobów środowiska i zachowania jego wartości".

Przy teoretycznie jednakowej konsekwencji prawnej wynikają stąd pewne treściowe różnice między określeniem ziemi jako dobra ogólnonarodowego a użyciem przez Konstytucję tego samego pojęcia w odniesieniu do środowiska, którego najważniejszym składnikiem jest przecież ziemia. Podstawowa różnica wynika z celu takiej kwalifikacji. Szczególne potraktowanie ziemi przez normy konstytucyjne jest uzasadnione troską państwa o zapewnienie wyżywienia ludności. Określenie środowiska jako dobra ogólnonarodowego jest wyrazem dążenia do osiągnięcia daleko bardziej skomplikowanych i dalekosiężnych celów, wśród których zaspokojenie potrzeb żywnościowych społeczeństwa jest ważne, lecz tylko fragmentaryczne. Cele te determinują z kolei stosunek państwa do ziemi i do środowiska. Państwo w myśl art. 15 pkt 2 Konstytucji PRL powinno dbać o właściwe użytkowanie ziemi, natomiast w świetle art. 12 ust. 2 powinno zapewniać ochronę i racjonalne kształtowanie środowiska. Realizacja normy art. 15 pkt 2 poprzez ustawodawstwo gruntowe, o czym była już mowa, polega na zapewnieniu prawnej ochrony i racjonalnego wykorzystania gruntów rolnych, natomiast realizacja normy art. 12 ust. 2 poprzez ustawę o ochronie środowiska i inne — na zachowaniu lub przywróceniu równowagi przyrodniczej.

Użytego w art. 15 pkt 2 określenia „dobro ogólnonarodowe" nie należy utożsamiać z konstytucyjnym pojęciem „mienie ogólnonarodowe".[27] To

[27] Por. art. 12 ust. 1 Konstytucji PRL.

drugie jest synonimem pojęcia „własność ogólnonarodowa” [28], podczas gdy pojęcie „dobro ogólnonarodowe” ma przede wszystkim podkreślić ponadwłasnościowy charakter ochrony gruntów rolnych [29] oraz potrzebę ingerencji prawnej państwa w sferę wykonywania prawa indywidualnej własności gruntów rolnych [30].

Powracając do zasadniczego tematu rozważań, trzeba podkreślić, że norma art. 15 pkt 2 Konstytucji PRL stwarza także najwyższej rangi podstawę prawną do sformułowania priorytetu rolniczego korzystania z gruntów. Konstytucyjne pojęcie „właściwe użytkowanie ziemi” oznacza z jednej strony to, że właściciel gruntów rolnych obowiązany jest do ich rolniczego wykorzystania zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tych gruntów. Prawną realizację priorytetu rolniczego korzystania z gruntów rolnych zabezpieczają normy prawne nakładające na ich właścicieli obowiązki racjonalnej gospodarki gruntami oraz określające sankcje na wypadek ich niewykonywania. Z drugiej strony art. 15 pkt 2 nie można traktować wyłącznie jako podstawy wpływu państwa na treść rolniczej własności gruntowej.[31] Wyraża on, łącznie z całokształtem ustawodawstwa, także obowiązki państwa w sferze ochrony gruntów rolnych. W szczególności ogranicza organy państwowe w dysponowaniu przeznaczeniem gruntów rolnych na inne cele użytkowania, które nie mieszczą się już w zakresie pojęcia „właściwe użytkowanie ziemi” w rozumieniu art. 15 Konstytucji PRL. Oczywiście, sama norma, wyrażona w cytowanym artykule, nie stanowi i nie może stanowić samoistnej podstawy prawnej ani w zakresie ingerencji państwa w wykonywanie rolniczej własności gruntowej, ani też w zakresie ograniczania przeznaczania gruntów rolnych na cele nierolnicze. Podstawą taką są przepisy ustaw szczególnych, np. ustawy o ochronie gruntów rolnych.

Omawiana norma art. 15 pkt 2 Konstytucji PRL nadaje zatem ochronie gruntów rolnych i racjonalnemu ich zagospodarowaniu walor ogólnonarodowego zadania, którego właściwa realizacja leży w żywotnych interesach ogółu społeczeństwa.

---

[28] J. Wasilkowski: *Pojęcie prawa własności* [w:] *System prawa cywilnego*, t. II, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1977, ss. 78—81.

[29] A. Stelmachowski, B. Zdziennicki: *Prawo rolne*, Warszawa 1980, s. 216.

[30] Błażejczyk: *op. cit.*, s. 107.

[31] Tak zdaje się rozumieć prawne i polityczne konsekwencje omawianej konstrukcji S. Sobczyk, gdy twierdzi: „Źle użytkowana ziemia daje władzy terenowej prawo do interwencji — w imię interesu społecznego — niezależnie od tego, kto jest jej właścicielem lub użytkownikiem.” *Ziemia — dobro ogólnonarodowe*, „Nowe Drogi” 1976, nr 3, s. 69.

РЕЗЮМЕ

Отношение к сельскохозяйственным землям как к главному и незаменимому элементу производительных сил в сельском хозяйстве обосновывает трактовку земли специальными политико-правовыми категориями. Первоначально основой, определяющей землю как общенародное достояние, были политические директивы. Затем содержание этих директив, устанавливающих ведущий принцип земельной политики, нашло отражение в законодательстве, регулирующем отношения по использованию сельскохозяйственной земли. Правовой характер земли как общенародного достояния был выражен *expressis verbis* лишь в Постановлении Сейма ПНР от 21 ноября 1974 г. „О дальнейшем улучшении снабжения населения продовольствием и развитии сельского хозяйства" и в Постановлении от 10 февраля 1976 г. об изменении Конституции ПНР.

Из конституционного определения земли как всенародного достояния вытекает ряд правовых последствий. Ст. 15 п. 2 Конституции ПНР может (так же как и другие положения Конституции, формулирующие принципы политического и общественно-экономического устройства государства, цели и направления его развития) детерминировать содержание права, служить интерпретации и быть критерием соответствия права конституции. Содержание нормы ст. 15 — земля является всенародным достоянием — вызывает обязанность как можно лучшего ее использования и охраны, заботы о ней с целью надлежащего обеспечения населения продовольствием. Конституционное определение земли как всенародного достояния развивает в законодательстве два течения: одно стремится обеспечить наиболее интенсивное использование сельскохозяйственных земель, другое идет в направлении охраны земельных сельскохозяйственных ресурсов.

ZUSAMMENFASSUNG

Die Betrachtung des Bodens in politisch-rechtlichen Sonderkategorien ist durch das Vorhandensein der Ackergründe als ein unersetzlicher Hauptelement der Produktivkräfte in der Landwirtschaft begründet. Am Anfang waren nur die politischen Direktiven ein Grund für die Bestimmung des Bodens als Volkseigentum. Der Inhalt dieser den Hauptprinzip bestimmenden Direktiven spiegelte sich dann in der Gesetzgebung wieder, die Bodenwirtschaft anordnete. Der rechtliche Charakter des Bodens als Volkseigentum wurde *expressis verbis* ausgedrückt, erst im Beschluss von Sejm der VRP vom 21. November 1974 über die weitere Besserung des Volksernährens und über die Entwicklung der Landwirtschaft, und im Gesetz vom 10. Februar 1976 über die Änderung der Verfassung der Volksrepublik Polen.

Von der verfassungsmässigen Bestimmung des Bodens als Volkseigentum geht eine Reihe von Rechtfolgen hervor. Art. 15 Abs. 2 der Verfassung der VRP kann den Rechtgehalt präzisieren, der Rechtsauslegung dienen und die Kriterien der Verfassungsmässigkeit des Rechts bilden. Ähnlich wie die anderen Verfassungsgesetze, die die politischen und gesellschafts-wirtschaftlichen Systemsprinzipien und Ziele und Richtungen der Entwicklung des sozialistischen Staates bestimmen. Art. 15 Abs. 2 der Verfassung der VRP enthält die Erklärung des Bodens zum Volkseigentum, was zur Folge die Pflicht hat, dass der Boden gut benutzt und geschützt wird, damit die entsprechende Volksernährung gesichert wird. Die generalle Verfassungsbezeichnung des Bodens als Volkseigentum wird von zwei Richtungen der Vertragsmässigkeit entwickelt: eine geht dem Versichern der guten Ausnutzung der Ackerflächen, andere der Sicherung der Bodenbestände zu.